

BR 2024/28

Overtreder. Alleen in uitzonderlijke gevallen kunnen in de procedure tegen de kostenverhaalsbeschikking gronden worden aangevoerd tegen onherroepelijk bestuursdwangbesluit.

ABRvS 13-03-2024, ECLI:NL:RVS:2024:1042, m.nt. C.M.M. van Mil

Instantie	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Datum	13 maart 2024
Magistraten	Mr. J.H. van Breda
Zaaknummer	202204950/1/R4
Noot	C.M.M. van Mil
JCDI	JCDI:ADS957457:1
Vakgebied(en)	Bestuursrecht algemeen / Handhaving algemeen Bestuursrecht algemeen (V) Bestuursrecht algemeen / Toezicht Omgevingsrecht (V)
Brondocumenten	ECLI:NL:RVS:2024:1042, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 13-03-2024
Wetingang	(Art. 1a lid 1 en lid 2 Woningwet; art. 13 Wet bodembescherming; art. 1.1a, 10.1 lid 1, 10.37, 10.38 Wet milieubeheer; art. 5:1, 5:25 lid 1 Awb; art. 6 lid 2 EVRM)

Essentie

Overtreder. Alleen in uitzonderlijke gevallen kunnen in de procedure tegen de kostenverhaalsbeschikking gronden worden aangevoerd tegen onherroepelijk bestuursdwangbesluit.

Samenvatting

De Afdeling overweegt dat de omstandigheden die appellanten naar voren hebben gebracht tegen de last onder bestuursdwang hadden moeten worden aangevoerd en nu niet met succes naar voren kunnen worden gebracht, omdat daarmee geen sprake is van een uitzonderlijk geval.

Ten eerste is niet evident dat vanwege de omstandigheid dat appellanten niet als verdachten zijn aangemerkt in de strafzaak over de productie van de drugs, maar zij nu wel als overtreders zijn aangemerkt in deze bestuursrechtelijke procedure, art. 6 lid 2 EVRM is geschonden. Uit de jurisprudentie van het EHRM volgt weliswaar dat als er nog een strafzaak tegen iemand loopt, die strafzaak is gestaakt of in vrijspraak is geëindigd, de onschuldpresumptie zich kan uitstrekken tot een bestuursrechtelijke procedure, maar ook dat dat alleen het geval is als de appellant verdachte was in die strafzaak en dezelfde geschilpunten spelen (zie bijv. het arrest van het EHRM van 27 september 2011 in de zaak Hrdalo tegen Kroatië, ECLI:CE:ECHR:2011:0927JUD002327207). Aan deze twee voorwaarden is hier allebei niet voldaan.

Ten tweede blijkt uit hetgeen appellanten verder nog hebben aangevoerd niet dat evident is dat zij geen overtreders zijn.

De omstandigheden die appellanten naar voren hebben gebracht, zijn geen bijzondere omstandigheden die ertoe zouden moeten leiden dat geheel of gedeeltelijk van kostenverhaal moet worden afgezien. Appellanten hadden zich ervan moeten vergewissen dat de schuur inderdaad alleen voor opslag werd gebruikt, zoals huurder had gesteld, ook bij kortdurende verhuur. Dat zij dit niet hebben gedaan, kan hun worden verweten. Dat het verwijderen van de milieuvervuiling in het algemeen belang is, staat er niet aan in de weg de kosten op hen te verhalen. Verder is de situatie waar appellanten op wijzen waarbij drugsafval in weilanden wordt gedumpt, niet vergelijkbaar met deze zaak, nu in deze zaak appellanten zelf aan derden toestemming hebben gegeven om de schuur te gebruiken.

Partij(en)

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant A] en [appellant B], beiden wonend te Drempt, gemeente Bronckhorst,

appellanten,

en

het college van burgemeester en wethouders van Bronckhorst,

verweerder.

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 5 januari 2022 heeft het college de tot dan toe gemaakte kosten van de toepassing van bestuursdwang op het perceel aan de [locatie] in Drempt (hierna: het perceel) vastgesteld en beslist om een eerste gedeelte hiervan, namelijk € 399.367,13, op [appellanten] te verhalen.

Bij besluit van 11 juli 2022 heeft het college het door [appellanten] hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit hebben [appellanten] beroep ingesteld.

(...)

Overwegingen

Inleiding

1.

Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Voor de beoordeling van het beroep tegen het besluit van 11 juli 2022 is het recht zoals dat gold ten tijde van het nemen van dat besluit bepalend.

2.

[appellanten] zijn eigenaar van het perceel. Op dit perceel staan verschillende bouwwerken, zoals de woning van [appellanten] en een schuur. Zij hadden deze schuur voor een periode van drie maanden (van 16 maart 2020 tot 7 juni 2020) verhuurd voor de opslag van goederen en bouwmaterialen.

Op 8 mei 2020 is in de schuur een laboratorium voor de productie van de drug metamfetamine (crystal meth) gevonden. De productie van deze drug heeft tot forse milieuvervuiling geleid. Het college heeft daarom verschillende lasten onder bestuursdwang opgelegd aan [appellanten] om de gevolgen van de milieuvervuiling te beperken en ongedaan te maken. De lasten waren gebaseerd op overtreding van de artikelen 1a, eerste en tweede lid, van de Woningwet, artikel 13 van de Wet bodembescherming en artikel 1.1a en artikel 10.1, eerste lid, in samenhang met artikel 10.37 en artikel 10.38 van de Wet milieubeheer. Omdat [appellanten] niet aan deze lasten hebben voldaan, heeft het college zelf maatregelen getroffen om verdere verspreiding te voorkomen en de reeds ontstane vervuiling te verwijderen. Het college heeft een eerste gedeelte van de kosten van de maatregelen verhaald op [appellanten], tot een bedrag van € 399.367,13.

3.

[appellanten] zijn het niet eens met het kostenverhaal en zijn daarom in beroep gekomen tegen het besluit van 11 juli 2022.

Wettelijk kader

4.

Het college heeft de kosten op [appellanten] verhaald op grond van artikel 5:25, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Dit artikel luidt als volgt:

"De toepassing van bestuursdwang geschiedt op kosten van de overtreder, tenzij deze kosten redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoren te komen."

4.1.

Het begrip 'overtreder' wordt in artikel 5:1 van de Awb als volgt gedefinieerd:

1. In deze wet wordt verstaan onder overtreding: een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.
 2. Onder overtreder wordt verstaan: degene die de overtreding pleegt of medepleegt.
- [...]"

Zijn [appellanten] overtreders?

5.

[appellanten] betogen dat het college hen ten onrechte als overtreders heeft aangemerkt. Zij voeren daartoe aan dat zij geen verdachten zijn geweest in de samenhangende strafzaak. Ter zitting hebben zij in dat kader nog naar voren gebracht dat daardoor de onschuldpresumptie uit artikel 6, tweede lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM) is geschonden. [appellanten] voeren verder aan dat zij niet verantwoordelijk zijn voor de ontstane milieuvervuiling, omdat er voor hen geen reden was om aan te nemen dat er verdachte activiteiten in de schuur plaatsvonden. Zij waren voortdurend in de buurt van de schuur aanwezig, maar hebben niets gezien wat argwaan op had moeten

wekken. Verder waren zij niet in staat om in de schuur zelf te controleren, omdat ze uit een oogpunt van privacy beide sleutels aan de huurder hadden gegeven. Bovendien waren [appellanten] geen professionele verhuurders en besloeg de verhuur maar een korte periode.

5.1.

Artikel 6, tweede lid, van het EVRM luidt:

"Een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld, wordt voor onschuldig gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan."

5.2.

De lasten onder bestuursdwang zijn onherroepelijk. Een belanghebbende kan in de procedure tegen de kostenverhaalsbeschikking in beginsel niet met succes gronden naar voren brengen die hij tegen de last onder bestuursdwang naar voren heeft gebracht of had kunnen brengen. Dit kan alleen in uitzonderlijke gevallen. Een uitzonderlijk geval kan bijvoorbeeld worden aangenomen als evident is dat betrokkene geen overtreder is. De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:466, onder 2.2.

5.3.

De Afdeling overweegt dat de omstandigheden die [appellanten] naar voren hebben gebracht tegen de last onder bestuursdwang hadden moeten worden aangevoerd en nu niet met succes naar voren kunnen worden gebracht, omdat daarmee geen sprake is van een uitzonderlijk geval.

Ten eerste is niet evident dat vanwege de omstandigheid dat [appellanten] niet als verdachten zijn aangemerkt in de strafzaak over de productie van de drugs, maar zij nu wel als overtredders zijn aangemerkt in deze bestuursrechtelijke procedure, artikel 6, tweede lid, van het EVRM is geschonden. Uit de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) volgt weliswaar dat als er nog een strafzaak tegen iemand loopt of die strafzaak is gestaakt of in vrijspraak is geëindigd, de onschuldpresumptie zich kan uitstrekken tot een bestuursrechtelijke procedure, maar ook dat dat alleen het geval is als de appellant verdachte was in die strafzaak en dezelfde geschilpunten spelen (zie bijvoorbeeld het arrest van het EHRM van 27 september 2011 in de zaak Hrdalo tegen Kroatië, ECLI:CE:ECHR:2011:0927JUD002327207). Aan deze twee voorwaarden is hier allebei niet voldaan.

Ten tweede blijkt uit hetgeen [appellanten] verder nog hebben aangevoerd niet dat evident is dat zij geen overtredders zijn.

Het betoog slaagt niet.

Mogen de kosten op [appellanten] worden verhaald?

6.

Op de zitting is bevestigd dat de hoogte van de gemaakte kosten niet in geschil is, maar alleen of en zo ja in hoeverre deze kosten op [appellanten] mogen worden verhaald. Zij betogen dat er bijzondere omstandigheden zijn die ertoe moeten leiden dat de kosten van bestuursdwang niet (geheel) op hen verhaald mogen worden.

7.

In het besluit op bezwaar van 11 juli 2022 heeft het college zich op het standpunt gesteld dat de kosten op [appellanten] verhaald mogen worden, omdat de verontreiniging hun verweten kan worden en er geen bijzondere omstandigheden zijn om desondanks van kostenverhaal af te zien.

8.

Uit artikel 5:25 van de Algemene wet bestuursrecht volgt dat de kosten die zijn verbonden aan de toepassing van bestuursdwang in beginsel voor rekening van de overtreder behoren te komen. Als regel gaan de uitoefening van bestuursdwang en het kostenverhaal samen. In bijzondere omstandigheden dient een bestuursorgaan uit een oogpunt van evenredigheid echter geheel of gedeeltelijk af te zien van het kostenverhaal. Zo is relevant of en zo ja in welke mate de overtreding aan de overtreder kan worden verweten. In de regel zal daarbij ook sprake moeten zijn van andere omstandigheden om een uitzondering te maken op de hoofdregel van kostenverhaal.

9.

[appellanten] voeren ten eerste aan dat rekening gehouden moet worden met de omstandigheid dat de schuur maar korte tijd verhuurd werd, zij niet hadden kunnen weten dat de schuur voor de productie van drugs gebruikt werd, de Tweede Kamer zich op het standpunt heeft gesteld dat bij het dumpen van afval de kosten ook niet op de toevallige eigenaar van dat perceel verhaald mogen worden, dat het opruimen in het algemeen belang was en dat de kosten disproportioneel hoog zijn en daarom slechts gedeeltelijk op hen zouden mogen worden verhaald. Ter onderbouwing van dat laatste hebben [appellanten] naar voren gebracht dat in een krantenartikel stond dat de kosten van de ontmanteling van een lokaal drugslab kunnen oplopen tot € 100.000,00, zodat dat het maximale bedrag zou moeten zijn dat op hen verhaald wordt.

9.1.

De omstandigheden die [appellanten] naar voren hebben gebracht, zijn geen bijzondere omstandigheden die ertoe zouden moeten leiden dat geheel of gedeeltelijk van kostenverhaal moet worden afgezien. [appellanten] hadden zich ervan moeten vergewissen dat de schuur inderdaad alleen voor opslag werd gebruikt, zoals de huurder had gesteld, ook bij kortdurende verhuur. Dat zij dit niet hebben gedaan, kan hun worden verweten. Dat het verwijderen van de milieuvuiling in het algemeen belang is, staat er niet aan in de weg de kosten op hen te verhalen. Verder is de situatie waar [appellanten] op wijzen waarbij drugsafval in weilanden wordt gedumpt, niet vergelijkbaar met deze zaak, nu in deze zaak [appellanten] zelf aan derden toestemming hebben gegeven om de schuur te gebruiken.

Ten slotte wordt overwogen dat een enkel krantenbericht niet genoeg is om tot het oordeel te komen dat de verhaalde kosten onevenredig hoog zijn. Het verhaalde bedrag is niet ongebruikelijk als het gaat om het opruimen van milieuvuiling die is veroorzaakt door de productie van drugs en onbetwist is dat in dit geval maar één bedrijf erkend is om met kwik verontreinigd afval in te nemen, waardoor de kosten nog meer oplopen.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

10.

[appellanten] voeren verder aan dat zij niet genoeg geld hebben om alle kosten te betalen. Zelfs als ze hun huis verkopen, zullen ze nog een restschuld overhouden en dan bovendien geen woning meer hebben.

10.1.

Zoals de Afdeling in de uitspraak van 13 februari 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:437) heeft overwogen, hoeft het bestuursorgaan bij een besluit omtrent kostenverhaal in beginsel geen rekening te houden met de financiële draagkracht van de overtreder. De draagkracht van de overtreder kan namelijk meestal pas in de executiefase ten volle worden gewogen. Als hierover een geschil ontstaat, is de rechter die belast is met de beslechting daarvan bij uitstek in de positie om hierover een oordeel te geven. Voor een uitzondering op dit beginsel bestaat alleen aanleiding, als evident is dat de overtreder gezien zijn financiële draagkracht niet in staat zal zijn

de te verhalen kosten van bestuursdwang (volledig) te betalen. Op de overtreder rust de last aannemelijk te maken dat dit het geval is. Hij dient daarvoor zulke informatie te verstrekken dat een betrouwbaar en volledig inzicht wordt verkregen in zijn financiële situatie en de gevolgen die het betalen van de verhaalde kosten zou hebben.

10.2.

Uit de overgelegde stukken volgt dat het voor [appellanten] niet eenvoudig zal zijn om de kosten die worden verhaald te voldoen, maar daarmee is niet evident gemaakt dat zij, gelet op hun financiële draagkracht, uiteindelijk niet in staat zullen zijn de te verhalen kosten van bestuursdwang (volledig) te betalen. De Afdeling neemt daarbij in aanmerking dat het college de te verhalen kosten al gematigd heeft door de kosten voor de ambtelijke inzet van de Omgevingsdienst Achterhoek over de jaren 2020 en 2021 en de ambtelijke inzet van zijn eigen medewerkers over deze jaren niet op [appellanten] te verhalen. De Afdeling merkt verder op dat het college ter zitting heeft verklaard dat het bereid is om met [appellanten] een betalingsregeling te treffen, waarbij rekening kan worden gehouden met hun financiële positie.

Ook in zoverre slaagt het betoog niet.

Conclusie en proceskosten

11.

De conclusie is dat geen sprake is van een uitzonderlijk geval dat ertoe moet leiden dat het college [appellanten] niet als overtreders had mogen aanmerken en dat het college de gemaakte kosten op hen mocht verhalen.

12.

Het beroep is ongegrond.

13.

Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State verklaart het beroep ongegrond.

Noot

Auteur: C.M.M. van Mil^[1]

Noot

1.

In de hier gepubliceerde uitspraak over kostenverhaal naar aanleiding van toepassing van bestuursdwang vanwege een drugslab in een schuur, oordeelt de Afdeling dat in de procedure tegen de

kostenverhaalsbeschikking geen gronden naar voren kunnen worden gebracht die zien op de rechtmatigheid van de onherroepelijke last onder bestuursdwang. In lijn met vaste rechtspraak wordt daarbij overwogen dat dit alleen kan in uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld als evident is dat betrokkene geen overtreder is (met verwijzing naar ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:466, BR 2019/38. Zie ook de conclusie van staatsraad A-G Wattel van 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1152). In dit geval is volgens de Afdeling niet evident dat appellanten geen overtreders zijn. Hoewel de uitspraak van de Afdeling uitermate zuur is voor de betreffende appellanten (het ging om een fors bedrag van € 399.367,13), wordt hiermee wel vastgehouden aan het uitgangspunt dat het doorbreken van de formele rechtskracht bij kostenverhaalsbeschikkingen echt een uitzondering is. Het betreft hier geen uitzonderlijk geval dat maakt dat de formele rechtskracht ten aanzien van het bestuursdwangbesluit moet worden doorbroken.

2.

De Afdeling komt tot dit oordeel omdat “*ten eerste*” niet evident is dat artikel 6 lid 2 EVRM is geschonden vanwege de omstandigheid dat appellanten niet als verdachten zijn aangemerkt in de strafzaak over de drugsproductie, maar wel als overtreders zijn aangemerkt in de bestuursrechtelijke procedure. De Afdeling wijst op de rechtspraak van het EHRM (EHRM 27 september 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0927JUD002327207, AB 2012/294, m.nt. M.L. van Emmerik (*Hrdalo tegen Kroatië*)), waaruit volgt dat de onschuldpresumptie zich kan uitstrekken tot een bestuursrechtelijke procedure en deze procedure onder de reikwijdte van artikel 6 lid 2 EVRM kan komen te vallen na de beëindiging van een strafrechtelijke procedure of volgend op een vrijspraak, als de geschilpunten in beide procedures samenvallen met betrekking tot dezelfde persoon als overtreder c.q. verdachte. De Afdeling komt tot de slotsom dat hieraan niet is voldaan. Appellanten waren immers niet als verdachten aangemerkt. De bestuursrechtelijke procedure steunt aldus niet op (bewijs uit) een strafrechtelijke procedure. Daarnaast (“*ten tweede*”) is geen sprake van een uitzonderlijk geval omdat uit hetgeen appellanten “*verder nog hebben aangevoerd*” niet blijkt dat evident is dat zij geen overtreders zijn. Hoewel met de aanduiding van een reden “*ten eerste*” en “*ten tweede*” in de uitspraak lijkt te worden bedoeld op twee afzonderlijke redenen die apart worden besproken, is het een raadsel wat appellanten “*verder nog hebben aangevoerd*”. Dit blijkt in het geheel niet uit de uitspraak. Jammer, want voor de praktijk kan dit zeker van nut zijn. Al was het maar met een algemene categorisering van het soort argument dat appellanten aanvoerden (zie over het evidentie criterium ook R. Ortlep in zijn annotatie bij ABRvS 19 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1929, AB 2019/396).

3.

Vervolgens wordt ingegaan op de vraag of de kosten op appellanten mochten worden verhaald. Zijn zij als overtreder aan te merken? Ja, aldus de Afdeling (overigens zonder daarbij nadrukkelijk in te gaan op de *IJzerdraad*-criteria naar aanleiding van ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2067 en ECLI:NL:RVS:2023:2071). Dat het hier ging om kortdurende huur (voor drie maanden), maakt niet dat appellanten zich er niet van hoefden te vergewissen dat de schuur gebruikt werd voor opslag in plaats van voor de productie van drugs. Appellanten pogen (kennelijk) met een beroep op de criteria uit de welbekende ‘kakerlakkenjurisprudentie’ (het kon hen niet worden verweten en het opruimen was in het algemeen belang, zie HR 3 april 1981, ECLI:NL:HR:1981:AG4176; ARRvS 23 augustus 1983, ECLI:NL:RVS:1983:AM7259, AB 1984/17, m.nt. J.H. van der Veen en ARRvS 7 juni 1985, ECLI:NL:RVS:1985:AM8612, AB 1986/48, m.nt. P.J.J. van Buuren) onder het betalen van de kosten uit te komen. Zonder succes. Appellanten kan worden verweten dat zij zich niet hebben vergewist van het gebruik van de schuur. Dat het verwijderen van de milieuvervuiling in het algemeen belang is, staat er niet aan in de weg de kosten op hen te verhalen. De verwijzing naar rechtspraak over het dumpen van drugsafval in weilanden gaat ook niet op. Waarschijnlijk betrof het hier een verwijzing naar ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:622, waar het ging om onbekende derden. Anders dus dan in de onderhavige zaak, waar appellanten zelf aan derden toestemming hebben gegeven om de schuur te gebruiken als huurder.

4.

Tot slot voeren appellanten nog aan dat zij de kosten niet kunnen betalen. De Afdeling oordeelt dat het niet evident is dat zij, gelet op hun financiële draagkracht, niet in staat zullen zijn om de kosten (volledig) te betalen (vgl. ABRvS 12 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:996, r.o. 5.2; ABRvS 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1618, r.o. 5.3.2; ABRvS 24 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2001, r.o. 6.1; zie over draagkracht en kostenverhaal ook T.N. Sanders, *Invordering door de overheid* (diss. Leiden) 2018, p. 160-161). Daarbij wordt erop gewezen dat de te verhalen kosten al gematigd zijn omdat de kosten voor de ambtelijke inzet van de Omgevingsdienst en van de gemeentelijke medewerkers niet op appellanten worden verhaald. Bovendien heeft het college ter zitting verklaard dat het bereid is om een betalingsregeling te treffen, waarbij rekening kan worden gehouden met hun financiële positie (r.o. 10.2.). De bereidheid tot het treffen van een betalingsregeling of een reeds getroffen betalingsregeling wordt door de Afdeling vaker meegewogen bij het verhalen van kosten van bestuursdwang (o.a. ABRvS 15 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1032; ABRvS 12 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:996; ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:437 en ABRvS 19 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1062). Voor de verhalende overheid geeft dit mijns inziens aanleiding om een betalingsregeling in ieder geval aan te bieden in dergelijke gevallen.

5.

Hoewel uit de uitspraak wel blijkt dat appellanten 'stukken' hebben overgelegd, is er ook op het punt van de draagkracht geen ruimte voor een uitzondering bij gebreke van het voldoen aan het evidentie criterium. Bovenstaande uitspraak bevestigt de lijn in de rechtspraak dat wanneer het bestuursdwangbesluit onherroepelijk is geworden, er weinig ruimte bestaat voor het aannemen van een uitzondering op de hoofdregel dat tegen de kostenverhaalsbeschikking geen gronden naar voren kunnen worden gebracht die zien op de rechtmatigheid van de onherroepelijke last zelf. Als de hoogte van de kosten als zodanig verder ook niet in geschil is, blijft alleen het argument van onvoldoende draagkracht over. Ook dit argument treft slechts in uitzonderlijke gevallen doel. Het betoog van appellanten in casu dat zelfs als ze hun huis verkopen, ze nog een restschuld overhouden en dan bovendien geen woning meer hebben, maakt niet dat evident is dat zij niet in staat zijn tot het volledig voldoen van de kosten van bestuursdwang.

Voetnoten

[1] Chantal van Mil is advocaat bij Hekkelman Advocaten N.V. en is daarnaast verbonden aan de Universiteit van Amsterdam als buitenpromovendus.